

马来西亚处理不良债权的 举措及其成效

赵 洪

东南亚金融危机爆发后,大量的银行不良债权成为马来西亚金融系统正常运行的沉重负担,加剧了金融信用紧缩的压力,造成国内银行贷款下降,企业投资减少,严重制约着国民经济的恢复与发展。1998年下半年以来,马来西亚政府采取了不同于东南亚其他国家的举措,在拒绝了IMF的措施建议和资金援助后,独自推行银行体制的重组改革,依靠国内力量处理不良债权问题,并取得了初步成效,引起了广泛的关注。

银行系统不良债权的形成及原因

马来西亚全国银行系统主要由37家商业银行(包括外资银行)和12家商人银行组成,其中商业银行的总资产在1996年时达3270.15亿林吉特,存款占全国银行系统存款总额的67.9%,贷款占银行系统贷款总额的68.9%。经过几十年的发展,马银行系统逐渐成为亚洲地区较为发达的银行体系之一。但与其他许多发展中国家一样,马银行系统的明显特征是政府干预十分突出,银行对资源的配置权受到限制,经济效益受到影响,给银行体系运营带来不少不良隐患。60年代,政府强调加速工业化发展,对银行贷款进行直接干预。政府通过银行机构,将许多贷款以优惠

条件和很低的利率投向执行政府产业政策的特定行业和大集团。政府为了保证经济的增长速度和规模扩张,规定银行必须为国家的产业政策服务,为政府的财政信贷和预算服务,忽视了信用质量和企业的盈利能力。在这种情况下,商业银行只能执行政府的旨意,缺乏控制风险的意识和能力。70年代,政府推行旨在重组企业产权的“新经济政策”,进一步加强对银行贷款活动的控制,许多贷款是由政府指定银行提供给特定的工业企业和房地产开发商的,这使政府与银行、企业之间的关系进一步加深。80年代初,政府开始减少对银行的干预,对银行业进行私有化改革,但政府的部分股权和影响力仍被保留下来。由于政府缺乏明确的改革目标,没有制定相应的监督措施,一些企业集团利用私有化之机,获得了对一些银行的控股权,可以更容易地从银行获得贷款,从而更进一步地密切了银行与特殊大企业集团之间的关系。在政府官员和大企业集团的双重压力下,银行难以发挥对储蓄资源进行有效配置并监督其使用的作用,最终导致的结果是:(1)银行贷款速度增长过快。流向私人部门的银行贷款增长速度从1990年的18%上升到1997年的33.5%,银行贷款占GDP的比例从1985~1989年的平

均85%上升到1997年危机爆发时的160%。

(2)大量贷款不断流向高风险投机市场和负债累累的大企业集团。据马中央银行的保守估计,到1996年底,证券和房地产市场聚集的贷款占银行贷款总额的45%。到1999年2月止,玲珑集团等国内五大负债企业集团所负贷款总额达到550亿林吉特,占私人企业银行负债总额的25%左右,其中玲珑集团一家的负债总额就达到200亿林吉特以上。

90年代以后,马来西亚工业化进入结构性转换时期,经济增长能力减弱,资本投入产出效益下降,影响了国内整体经济效益的提高。国内经济运行效益低、质量差,主要表现在两个方面:一是生产要素生产力的年增长率不断下降,1988年时该增长率是4.7%,到1997年时已降至负0.2%;二是新增资本对产出的比例持续下降,该比例1988年是1.3,1997年下降到1.65,表明新增资本的产出效益越来越低。国内经济增长速度放缓,投资收益率下降时,企业的低效率投资就转化为银行的不良债权,危及金融体系的安全。金融危机爆发后,马币贬值、利率高企,加速了众多企业的破产,进一步打击了市场对银行的信心,削弱了银行承担亏损的能力,使国内银行系统的呆账、坏账急剧增加。据马中央银行公布的保守数字,到1998年底,马银行系统中连续3个月以上未还本付息的贷款总额高达875亿林吉特,占银行贷款总额的比例从1997年7月的2%上升到11.8%。

重组银行不良债权的具体措施

金融危机发生后,马来西亚政府没有要求MF等国际金融组织给予援助,也没有按照MF开出的“药方”对付危机,而是根据本国的国情和现实问题,较早地开始策划整顿银行系统和处理不良债权的工作,并适时推出增加财政预算,放松银根,降低利率,放宽

对债权管理的规定和标准以及鼓励经营困难的金融机构合并、重组,避免银行破产倒闭为主要内容的一系列对策措施。从1998年下半年起,政府紧锣密鼓地开始实施银行系统不良债权重组计划。

1. 成立专门机构处理银行不良资产。为保证重组不良债权取得成功,政府于1998年6月成立了承担重组银行系统任务的国家资产管理公司,专门收购银行的呆账、坏账,计划用5年的时间对购入的债权进行清收、经营、拍卖,或转换成债务企业的股权,以使银行从沉重的不良资产负担中解脱出来,重新专注于新的投资贷款行为。国家资产管理公司还通过向债务企业派遣专家、管理人员方式,帮助它们加强企业管理,提高经济效益。此后政府又成立了国家资本基金公司,负责对陷入困境但仍有活力的银行注入资金,避免其破产、倒闭,恢复其贷款能力。接着又于1998年8月成立了企业债务重组委员会,负责安排债权和债务双方为避免诉诸法律而协商解决债务纠纷,尽量减少贷方的损失,使有活力的企业能继续得到银行的资金支持。

2 利用银行间的兼并重组促进不良债务的解决。银行间的兼并、重组,可扩展货币资本的交易范围,减少经营风险和成本支出,有利于不良债权的内部消化。马来西亚重组银行机构的措施,一是由中央银行接管陷入困境的银行机构,促进银行与银行之间的合并,二是促进银行与非银行金融机构之间的合并,减少银行机构的数量。为此,马中央银行制定了金融领域大合并计划,计划通过促进银行与金融公司合并重组的方式,将国内包括银行在内的58家金融机构合并成马来亚银

《东盟经济公报》(英文)第248页,1998年12月。

〔马〕《南洋商报》1999年2月13日。

赵洪:《马来西亚经济发展与前景透视》,载《南洋问题研究》1998年第4期。

《马来西亚商业》(英文)第15页,1999年4月1日。

行、土著银行、大众银行等六大各自拥有商业银行、证券银行和金融公司的主导银行,以此扩大本国金融机构的规模,增强银行业的竞争力。

3 严格银行监管,防止产生新的不良债权。在重整银行体系、全面清理不良债权的过程中,为了强化银行资本结构,恢复市场和投资者的信心,政府还不断公布改善对银行监管的新措施,着重加强中央银行的独立地位和对微观银行机构的监管,提高银行盈利能力和自己冲销坏账的能力,防止产生新的不良债权。具体措施包括以下几个方面:(1)提高银行机构呆账准备金,增强财务监督透明度。马来西亚央行在1998年初就责令所有银行机构,将呆账普通储备金的最低数额从1%提高到1.5%,同时要求金融机构及时披露其损益表和资产负债表以及一些其他相关信息,包括资产质量、风险管理系统、贷款集中程度和信用评级等。(2)提高金融机构自有资本的最低限额,增强金融机构的自身实力。央行要求所有银行、金融机构资本的最低限额在短期内必须从原来的500万林吉特提高到3亿林吉特,到2000年时,必须进一步提高到6亿林吉特。(3)加强对银行新增投资项目的监管。在整顿银行系统的过程,政府竭力促成银行机构调整经营战略,采取稳健、务实的经营作风,限制向高风险领域贷款,促进银行转换经营机制,提高资金的营运效率。自1998年下半年以来,央行多次规定,禁止银行为兴建新的酒店、度假村、综合性商场、办公楼、住宅楼提供贷款,要求银行大幅削减非盈利性支出和雇员的数量,增加各项金融创新业务,从而在银行资金营运“流量”方面实现了有效监控。

成效及面临的问题

由于政府对国内银行体系进行改革重组

的决心坚定,方向明确,尤其是1998年下半年以来采取的以金融扩张为主的货币政策以及相关的配套措施较为有效,使得银行金融体系的改革进展顺利,银行系统的整体资产状况得到很大程度的改善。到1999年6月,由国家资产管理公司收购的银行系统不良贷款达到280亿林吉特,占银行系统不良贷款总额的32%,接管的不良贷款达到110亿林吉特。截至1999年6月,以连续3个月未偿还为准的银行呆账已从1998年10月的占总贷款的14%减少至12.4%。国家资本基金也向10家债务问题严重的银行注资62亿林吉特,有效地重振了银行系统的放贷能力。到1999年6月30日,企业债务重组委员会已接受30份申请,并完成和具体实施了其中10份债务重组计划,涉及的金额达102亿林吉特。在银行机构重组方面,到1999年9月,银行数已减至17家。

马政府处理银行不良债权取得了显著的成效,极大地恢复了市场对经济发展前景的信心。到1999年7月,银行系统贷款总额从1998年6月的44.39亿林吉特增至102.82亿林吉特;基本贷款利率从1998年6月的12.27%降至1999年9月的6.8%。银行贷款流向制造业部门的比例明显增加,表明银行贷款流向已趋于正常。在股市方面,吉隆坡股市综合指数从1998年9月份的平均373.5点,上升到1999年8月份的平均767.1点,市场总值也从2490亿林吉特上升至5140亿林吉特。然而,马来西亚银行不良债权形成由来已久,银行体系的弊端积淀厚重,不可能在短期内得到全面解决。经过金融危机的洗礼后,国内资金短缺,失业率上升,经济复苏仍需一段时日,加之马国内政局尚不稳定,银行体系改革重组并非一帆风顺,还面临不少困难和问题。

《马来西亚商业》(英文)第32页,1999年8月16日。
《南洋商报》1999年10月8日。
同上注。

1. 如何尽快使政府接管的不良债权产生经济效益。目前国家资产管理公司已完成从银行系统收购呆账的计划,并将主要任务转移到对不良资产的经营管理上。但是,将不良债权从银行机构转移到政府部门,仅仅只是处理不良债权的第一步,今后更为关键的是如何按计划在5年内通过进一步的重组经营,逐步使这些不良债权产生经济效益。政府主要是依靠大规模发行债券筹措资金购入不良债权的,这使国家的债务规模进一步扩大,使政府财政赤字从1998年占GDP的3.7%上升至1999年的约6.1%,不可避免地会对国家经济的长期发展产生不利影响。因此,政府目前的当务之急是怎样使购入的不良债权增值并尽快向市场出售,回收已经付出的费用,防止出现结构性债务问题及财政赤字的进一步膨胀。

2. 如何正确处理银行间的兼并重组。1999年初以来马国内掀起的金融机构并购浪潮,对银行不良债权的解决无疑产生了积极的作用。但银行机构的大合并是在政府的压力下进行的,政府不但为银行规定了到2000年3月前必须完成合并的最后期限,还为各家银行选定了“婚配”对象。事实上,银行间的合并同样必须遵循市场规律,政府的过多干预只能留下新的危机隐患。按照市场规律,兼并只能是“大鱼吃小鱼”,但在政府的撮合下,在银行合并中却出现了“蛇吞象”的现象,如由英雄艾芬银行收购的第一银行和阿马集团,其规模都比收购者大得多。这种违反市场规律的兼并行为是否能产生预期的效果,还值得怀疑。再有,马国内许多银行多属世代相传的家族企业,迫于政府的压力合并后,各自不

同的企业文化、管理模式能否相互融合,也还是一个疑问。银行间的合并重组,更多地应遵循自愿原则,应给银行更多的选择权利,目的应是完善银行体系,培育出“适者生存”的市场竞争机制,提高经营效益,而非仅仅追求数量和时间上的效果。

3. 如何加快推动国家经济发展模式的变革。如前所述,马来西亚银行系统不良债权产生的原因是多方面的,其中国内整体经济效益不高也是一个重要原因。马国内整体科技水平较低,经济增长仍然主要依靠大量资金和劳动力的投入来维持。马来西亚要彻底解决银行系统贷款质量差、资本产出效益不高的问题,必须进行产品的升级换代和产业结构的大调整。另外,如何加快与政府、银行关系密切的大企业集团的改造和整顿的步伐,改变大企业集团内部长期以来形成的相对型金融交易关系,按现代银行制度的原则,建立一种顺应市场要求的新型的银行融资体制,努力提高经营效益,从根本上抑制不良债权的增长,也是今后马来西亚银行体制调整改革面临的重要课题。

总之,经过一年多的实践,马来西亚政府对银行系统不良债权进行了较有力度的重组,并取得了较其他东南亚国家更为显著的成效,表明马政府希望通过银行系统的调整改革带动经济全面复苏的决心和愿望。马银行体系调整改革要取得最后成功,还取决于政府能否审时度势,兴利除弊,减少政策制定中的失误,解决经济发展深层中的矛盾和问题。

(作者单位:厦门大学南洋研究院)